

Edital de Finanças Solidárias da Bahia: um output político resultante da articulação dos atores de finanças solidárias.

Simaia Santos Barreto¹
simaia21@gmail.com

Membro da Incubadora de Economia Solidária da Universidade Federal da Bahia
GT de finanças solidárias.

O presente artigo é parte resultante da dissertação de mestrado defendida em 2017 que tratou de analisar a dinâmica política do Grupo de Trabalho de Finanças Solidárias, fórum de discussão e deliberação criado em 2009, com o objetivo de formular uma política para o segmento de finanças solidárias na Bahia, composto pelos segmentos de fundos rotativos, os bancos comunitários de desenvolvimento e o cooperativismo de crédito solidário. Dentre as questões colocadas na pesquisa uma pretendeu verificar **como se deu a interação entre os atores do movimento social de Finanças Solidárias - FS com o Governo do Estado da Bahia no processo de formulação da política pública em curso.** Sendo esta central na apresentação do artigo proposto que parte da perspectiva analítica de recuperar os principais elementos presentes no modelo coalizações de defesa como o subsistema da política estudada, os parâmetros relativamente estáveis, identificação das coalizões de defesa, estratégias dos atores e o *output* político proposto e aceito: o edital de finanças solidária.

Palavras - Chave: finanças solidárias, sistema de crenças e coalizão de defesa.

¹ Pesquisadora no campo das finanças solidárias e pós-graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Integrante da Incubadora de Economia Solidária da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

APRESENTAÇÃO

O trabalho expõe alguns dos achados resultantes da dissertação intitulada “Coalizões de Defesa e Finanças Solidárias na Bahia: uma análise das interações no processo de construção da política pública no âmbito do GT de finanças”. A pesquisa explorou aspectos do processo de interação dos atores do segmento de finanças solidárias, composto por representantes de fundos rotativos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento e o cooperativismo de crédito solidário. A realização do estudo se deu a partir do modelo de análise *Advocacy Coalition Framework* – ACF, elaborado por Sabatier e Jenkins em 1988, conhecido no Brasil como modelo de coalizão de defesa – MDC que traz, na sua concepção, a ação de grupos diversos atuando enquanto coalizões (com diferentes graus de poder, conhecimento etc) com a finalidade de alcançar repercussões no processo de mudança política e de aprendizagem orientada à política pública (Sabatier e Weible, 2007).

Isto porque, na perspectiva dos autores, as coalizões são formadas a partir do compartilhamento de crenças ontológicas ou do núcleo da política e procuram imprimi-las nas políticas públicas. Na realização da pesquisa da dissertação percebe-se que a trajetória dos segmentos de finanças solidárias na construção da política pública estadual, na Bahia, corresponde diretamente com o quadro de análise proposto pelos autores, pois o modelo visa compreender a complexidade da análise do processo político levando em consideração as mudanças que ocorrem em determinada política ao longo do tempo. Posto que há indícios de mudança na formulação da política a partir da interação dos grupos enquanto coalizões de defesa interdependentes na nova arena proposta pelo Estado, intitulada GT de Finanças Solidárias. Portanto, trata-se de uma pesquisa sobre o processo político de formulação da Política de Finanças Solidárias na Bahia. Ao mencionar investigação sobre processo político, Frey (1999) ressalta a importância dos arranjos institucionais, as atitudes, os objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas, pontos que são analisados no decorrer do trabalho agregando as teorias necessárias, já que, como recorda Sabatier (1991), há certa complexidade nesse campo que requer mesclar conhecimentos de comunidades de políticas, comportamento, instituições e coalizões.

No entanto, para efeito desse artigo haverá a apresentação de parte da pesquisa realizada que expõe a escolha de um caminho para a política pública analisada a partir da interação dos atores. Para tanto, além dessa apresentação três seções estão descritas aqui. Na primeira há um breve resumo dos conceitos e das trajetórias dos segmentos de finanças

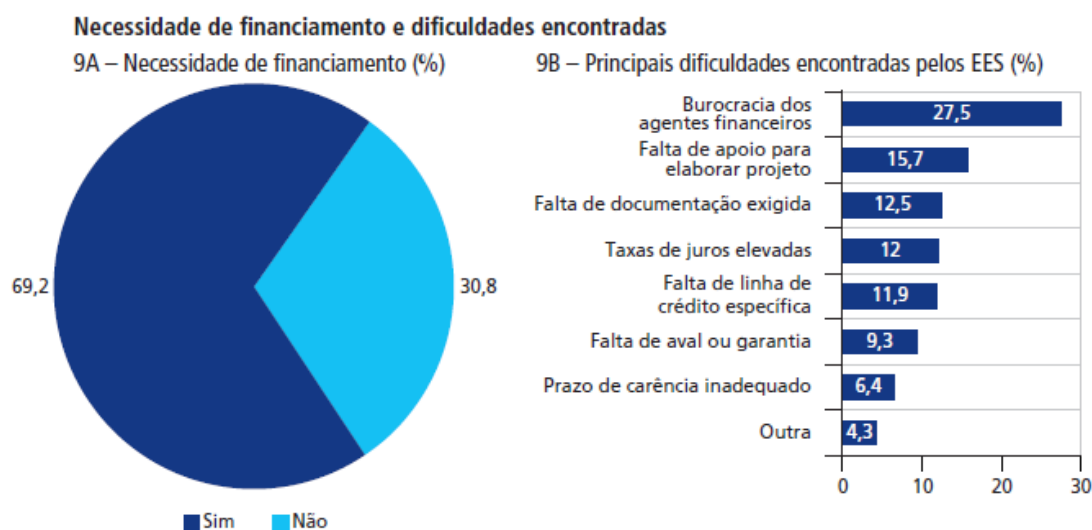
solidárias na Bahia, especificando os segmentos diversos do campo com os fundos rotativos solidários, os bancos comunitários de desenvolvimento, o cooperativismo de crédito solidário² e a criação do GT de finanças solidárias. Na segunda seção apresenta-se minimamente o desenho do modelo de análise, conhecido no Brasil como Coalizão de Defesa, elaborado por Sabatier e Jekins (1988), e assim, expõe-se as crenças ontológicas de cada segmento que permitiram a formação das coalizões distintas. Na terceira seção analisa-se a escolha pelo *output* político do edital de finanças solidárias, tendo em vista as coalizões estabelecidas dos atores em evidência.

1. AS FINANÇAS SOLIDÁRIAS E COMPOSIÇÃO NA BAHIA

O conjunto dos bancos comunitários, cooperativas de crédito e os fundos rotativos solidários constituem segmentos das finanças solidárias no Brasil, os quais, embora atuem de maneira distinta, possuem o mesmo objetivo, ofertar crédito às famílias e indivíduos que não acessam crédito nos mercados formais. As finanças solidárias integram o campo da Economia Solidária que constitui conjunto de atividades, sob diversos formatos organizacionais, que contribuem para democratização econômica a partir de engajamento de grupos e indivíduos (SILVA, p. 9. 2017). O universo de empreendimentos de economia solidária -EES, caracterizados de modo geral com organização e gestão coletiva é constituído por pessoas desprovidas de garantias materiais que não possuem acesso ao crédito nos bancos formais. Logo os empreendimentos necessitam de investimentos financeiros, mas enfrentam dificuldades burocráticas de acesso como mostra o gráfico 01, relativo aos dados da economia solidária no Brasil.

² A principal fonte de informação sobre a empiria dos FRS aqui apresentadas são oriundas da base de dados resultante do mapeamento nacional dos fundos rotativos solidários, realizado por um conjunto de organizações da sociedade civil. A base de dados não está disponível ao público, no entanto, como a autora participou da pesquisa atuando na coleta de dados dos Estados de Bahia e Sergipe possuiu acesso às informações e autorização prévia da Fundação Grupo Esquel Brasil para trabalhar com os mesmos na produção da dissertação.

Gráfico 01: Necessidade de financiamento dos EES e as dificuldades encontradas no acesso ao crédito.



Fonte: relatório de pesquisa do IPEA sobre os dados da ECOSOL, pg.31, 2016.

A exposição da necessidade de crédito dos empreendimentos, aliada as informações das dificuldades no acesso, requer elucidar como os segmentos de finanças solidárias funcionam e atuam a fim de preencher a lacuna exposta pelo sistema financeiro tradicional. Do ponto de vista da metodologia de Fundos Rotativos Solidários, experiência mais antiga no Brasil, nasce na década de 1980, a partir da atuação da Cáritas Brasileira em conjunto com outras organizações sociais através dos Programas Alternativos Comunitários – PAC’s. Segundo publicação da Cáritas, o objetivo principal era resolver problemas das necessidades básicas, como a falta de água, comida, moradia, dificuldade de trabalho e auto sustento dos grupos populares compostos por agricultores familiares, entre outros. Ao passar dos anos os fundos de crédito dos PACs passaram a constituir Fundos Rotativos que funcionavam em comunidades nas quais algumas famílias eram beneficiadas com recursos para seus respectivos projetos produtivos, devolvidos voluntariamente após o desenvolvimento de suas atividades para que outra família pudesse usufruir o benefício. Essa prática ganha força na década de 90, principalmente no meio rural, de modo geral pode-se definir a prática como:

(...) uma metodologia que casa o financiamento de iniciativas produtivas e sociais comunitárias com ações de formação e organização popular que estimulam o fomento de um patrimônio coletivo que permita a comunidade organizada se tornar protagonista do seu próprio desenvolvimento econômico e social.

(...) não devem se basear nos parâmetros tradicionais do sistema financeiro, quais sejam, uma lógica meramente financista que cobra juros de uma população que vive em lugares de incipiente dinâmica socioeconômica, além de não se pautar por princípios da racionalidade do processo de acumulação capitalista e do individualismo urbanos. (Fundação Grupo Esquel Brasil. p.06)

Na práxis, a operação do crédito com FRS funciona assim: ocorrem financiamentos para um participante que fará a devolução voluntária do valor recebido mediante assinatura de um termo de compromisso³ (BARRETO, p.102.2016). Importante destacar que todo o financiamento de crédito é para investimento em atividades produtivas, não sendo contemplado crédito para consumo. Para entendimento do processo de circulação do crédito dessa poupança coletiva entende-se que o recurso circula entre os participantes. No caso de não devolução do valor devido não há implicação de uma penalidade burocrática com ações judiciais como inserção do nome do indivíduo em listas de proteção ao crédito como SPC. Nos casos de dificuldade de pagamento dos valores adquiridos por conta de situações adversas como doença, ou intempéries da ação produtiva, ocorre um processo de renegociação das devoluções que não acarreta taxa de juros (BARRETO, p.102. 2016). Porém, cabe a sanção do grupo quando há quebra do compromisso assumido sem justificativa aceita pelo mesmo. A taxa de juros constitui elemento de enfrentamento do conjunto das experiências de FRS de modo que indica uma crença ontológica da formação da maioria das experiências. Na análise qualitativa das entrevistas, realizadas na Bahia, o argumento central, das organizações que não aplicam taxa de juros no processo de devolução, implica em afirmar que não é possível cobrar juros de uma população já excluída financeiramente. Essa questão irá repercutir insistentemente no processo de interação com os atores que participam da formulação da política na arena estudada⁴.

Os Bancos Comunitários, no Brasil, iniciam suas atividades na década de noventa. A trajetória é um tanto diversa, já que, a primeira experiência emerge num bairro periférico denominado Conjunto Palmeiras, localizado em Fortaleza /CE. Nos relatos descritos sobre a origem do banco, ressalta-se o associativismo como ponto de partida, pois, em meio à pobreza que os circundava, os moradores resolveram iniciar um processo de cooperação na

³ Este documento expõe que o participante se compromete diante do grupo a devolver parte, ou o total, do valor financiado voluntariamente para que outras famílias sejam atendidas. Além desse, existem outros documentos de controle que serão explicados no escrito.

⁴ As entrevistas a que esse trecho se referem dizem respeito a pesquisa nacional dos mapeamentos dos Fundos Rotativos Solidários em 2011-12. A pesquisadora participou da coleta dos dados e solicitou junto a organização que administra o banco de dados acesso e autorização para publicação do mesmo durante a elaboração da dissertação.

busca da melhoria de qualidade de vida. Para entender a economia local, fez-se o mapeamento do consumo no bairro, o qual contribuiu para uma mudança de perspectiva por parte da comunidade. Segundo publicação do Instituto Banco Palmas, os moradores visualizaram que os recursos financeiros das pessoas do bairro estavam sendo direcionados para outros bairros através do consumo. Por isso, foi pensada uma ação que buscava incentivar o consumo no conjunto Palmeiras para que a “riqueza” permanecesse no local através de uma moeda social criada e emitida pelo banco comunitário Palmas. Assim, a moeda social é um elemento central que diferencia a atuação dos bancos comunitários das outras experiências de finanças. O banco Palmas inicia o trabalho financiando empreendedores e comerciantes locais, fomentando o consumo local (via moeda social própria denominada Palmas) e a comercialização solidária, baseada na troca.

Dentre os acontecimentos importantes para a temática nos últimos anos encontram-se o I Fórum de Inclusão Financeira do Banco Central do Brasil realizado em 2009, no qual houve o reconhecimento da importância dos bancos comunitários e das moedas sociais circulantes locais; e, em 2010, o lançamento do Programa Nacional de Finanças Solidárias da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), que destinou 10 milhões de reais para projetos de fortalecimento e implantação de bancos comunitários em todo o Brasil.

(BRAZ. J. O. B. NAKAGAWA. C.T NEIVA. A. C. e MASCARENHAS. T.S., 2013)

Percebe-se que a alternativa colocada pelo conjunto Palmeiras se coloca como uma alternativa para processos de desenvolvimento econômico local e começa a incidir na elaboração de políticas públicas, no âmbito nacional. Em 2003 foi criado o Instituto Palmas com o objetivo de difundir a metodologia de banco comunitário de desenvolvimento, condição que, junto a articulação com o Governo Federal, propiciou a existência de diversos bancos comunitários no Brasil⁵. O instituto criado fomenta a metodologia em parceria com organizações e Universidades Brasileiras, por meio das incubadoras de tecnologia social e/ou economia solidária. Tal fato culmina para uma produção acadêmica significativa no tema, principalmente no que tange a gestão e desenvolvimento local.⁶

Por fim, a trajetória das cooperativas de crédito no Brasil percorreu caminho distinto, pois se origina no seio do sistema financeiro nacional regulado pelo Banco Central do Brasil.

⁵ Em setembro de 2018 o encontro Solidários, realizado em Fortaleza, contou com a presença da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento e foi relatada a ocorrência de 116 experiências no Brasil.

⁶ Atualmente existe uma rede Brasileira de bancos comunitários de desenvolvimento liderada pelo Instituto banco Palmas que administra e implementa uma moeda social eletrônica criada pelo conjunto de bancos comunitários da rede.

O primeiro regulamento foi o decreto nº 1.637 de 05 de janeiro de 1907, no qual, há o reconhecimento da utilidade das cooperativas. Posteriormente, outros decretos e legislações foram sendo implementados com finalidade de regular as cooperativas. Importante mencionar, que a história do cooperativismo de crédito, no Brasil, está vinculada ao desenvolvimento do cooperativismo de maneira geral. Existem variados tipos de cooperativas de crédito, como as profissionais ligadas a uma classe trabalhadora ou de empresas. No entanto, para efeito deste trabalho, serão consideradas as cooperativas de crédito que dialogam com o movimento da Economia Solidária. Nesse sentido, as primeiras experiências ligam-se ao universo da agricultura. Bittencourt (2003) afirma que uma das primeiras cooperativas de crédito, administradas pelos agricultores familiares no Brasil, ocorreu em Santa Catarina em 1993. O mesmo autor afirma que o cooperativismo de crédito rural foi um desdobramento das ações de FRS locais.

A ideia de formar uma estrutura de cooperativismo de crédito rural surgiu como desdobramento dos fundos rotativos, criados a partir de 1988 para atender agricultores familiares e assentados, administrados por diversas entidades populares nas regiões Sudeste e Centro-Oeste do Paraná. Os fundos de crédito rotativos já eram frutos da organização contra os cortes e o intenso processo de seletividade e exclusão do sistema de crédito rural brasileiro, ocorrido na primeira metade da década de 1980 (BITTENCOURT. 2003. P. 196). Tal assertiva é fundamental para compreender articulação de dois segmentos das Finanças Solidárias, os Fundos Rotativos Solidários e o Cooperativismo de crédito no Brasil. É imprescindível discorrer que as cooperativas de crédito rural emergem com o caráter de emprestar dinheiro e prover assistência técnica aos agricultores. Esse modo de ação revela a intenção das cooperativas de crédito ligadas à economia solidária, que possuem uma estratégia de desenvolvimento em que o acesso ao crédito é essencial para o avanço e a organização econômica e social dos agricultores, como coloca Bittencourt. Como as cooperativas de crédito são reguladas pelo Banco Central, cumprem certas normas e regras sendo a taxa de juros, uma delas. Esse detalhe atribui diferença razoável entre as metodologias de finanças solidárias. Nos discursos e práticas empreendidas, a taxa de juros é pouco praticada no conjunto das experiências de FRS, pois, para seus participantes o acesso ao crédito deve ser livre e para todos. Por outro lado, os bancos comunitários praticam taxa de juros visando retorno e certa rentabilidade do capital a fim de financiar mais atividades produtivas. Em síntese o quadro abaixo destaca as concepções dos eixos constitutivos das finanças solidárias, e as aplicações de taxa de juros.

Quadro 01: Os Três eixos das Finanças Solidárias na Bahia

	Concepção.	Aplicação de Taxa de Juros.	Regulação Governamental? Qual?
Banco Comunitário de Desenvolvimento	Organização comunitária que viabiliza serviços bancários para indivíduos e grupos da Economia Popular e Solidária, visando o desenvolvimento econômico local mediante a circulação de moedas sociais.	Sim	Não
Fundo Rotativo Solidário	Poupanças coletivas que possibilitam o financiamento de melhorias para a vivência dos indivíduos e grupos da economia solidária e agricultura familiar. Com base no financiamento produtivo e acesso aos direitos do bem viver.	Nove experiências de fundos rotativos monetários ⁷ aplicam a mesma taxa de juros aplicada à poupança.	Não
Cooperativa de Crédito Solidário	Cooperativas criadas segundo o rigor da Lei para ofertar serviços financeiros aos excluídos do sistema bancário tradicional. Visando o fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária e agricultura familiar.	Sim. Regulamentada pelo Banco Central.	Sim. Banco Central.

Fonte: criação da autora a partir da pesquisa desenvolvida.

Todos os três eixos constitutivos das finanças solidárias realizam o microcrédito, no entanto, apenas dois (bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativas de crédito solidário) ofertam outros serviços financeiros como microsseguros, possibilidade de pagar contas, etc. A metodologia de Fundo Rotativo Solidário possibilita o financiamento de atividade produtiva e fomenta a capacidade de poupança coletiva das comunidades, indivíduos e grupos. Contudo apenas os bancos comunitários emitem a “moeda social” e realizam ações estratégicas para potencializar o consumo local e com isso o desenvolvimento econômico do território que se insere. Há ainda diferenças nos modelos de gestão, a cooperativa de crédito possui uma hierarquia formal, mas também realiza assembleias dos associados porque há uma legislação que normatize esse comportamento. Os BCD’s

⁷ Sete experiências não monetárias também declararam aplicar certo tipo de correção. Por exemplo, um banco de sementes que empresta uma “garrafa pet” de sementes criolas solicita uma devolução de duas “garrafas pet’s” de sementes.

requerem uma estrutura composta por um conselho gestor, agentes de créditos contratados, normas e regras coletivas, moeda social circulante local, dentre outros. Os FRS também necessitam de regras acordadas coletivamente mediante a construção do Regimento Interno, além de outros instrumentos de gestão (como termo de repasse e termo de compromisso), uma comissão eleita e voluntária de três a cinco pessoas (que inclui um tesoureiro/a) e a ação constante da devolução voluntária.

Entender cada segmento separadamente é um caminho para compreensão de crenças ontológicas que repercutem na interação dos atores e os impedem de elaborar alternativas mais complexas do ponto de vista da política pública. Apesar das pequenas diferenças ilustradas no quadro, os segmentos se articulam em prol de políticas públicas que atendam suas respectivas necessidades de desenvolvimento tanto no cenário nacional, como estadual. No alcance da agenda dos governos, os segmentos de finanças conseguiram o Programa de Fomento às Finanças Solidárias, implementado pelo governo federal com a finalidade de apoiar a criação e o fortalecimento institucional de bancos comunitários de desenvolvimento e de fundos rotativos solidários, com vistas ao financiamento de iniciativas produtivas associativas e comunitárias, além de propiciar que se ofereça diagnóstico, acompanhamento e assistência técnica aos projetos financiados. Ainda nesse sentido, o planejamento plurianual de 2012 a 2015 previu, como meta, a inclusão de 200 comunidades nas finanças solidárias. As organizações atuantes nesse campo conseguiram, também, financiamento público direto via Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, nos anos 2011 e 2013⁸. No campo estadual os segmentos dispostos dos FRS, os bancos comunitários de desenvolvimento e o cooperativismo de crédito solidário, conseguiram espaços de articulação por políticas públicas em 2013 através da instituição do GT de finanças.

O GT está ligado ao Conselho Estadual de Economia Solidária do estado da Bahia, instituído pela lei nº 12.368 de dezembro de 2011, e a sua constituição efetiva, com a nomeação dos conselheiros, foi realizada em 2012. O Conselho é um órgão colegiado com caráter consultivo e deliberativo, composto por oito representantes do governo e oito representantes da sociedade civil⁹. Portanto, constitui ambiente paritário de representação de

⁸ No atual contexto da política a Secretaria nacional de Economia Solidária – SENAES transformou-se em uma subsecretaria do Ministério do Trabalho e previdência Social. Contando com poucos recursos, mas surpreendentemente manteve as ações já em curso e sinaliza ação de investimento às finanças solidárias ainda em 2017.

⁹ Dentre os representantes do governo estão: a Secretaria do Trabalho, Emprego Renda e Esporte- SETRE; Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES; Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária - SEAGRI; Secretaria da Educação - SEC; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI; Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA e a Superintendência Regional do Trabalho

interesses. Importante relatar que a composição das secretarias de Estado que atuam no Conselho é indicada pela legislação, assim como há indicação expressa do quantitativo de empreendimentos e entidades de assessoria da Economia Solidária a serem representados. Contudo, os representantes da sociedade civil são eleitos no espaço do Fórum Estadual de ECOSOL. Entretanto, no espaço do GT de finanças estão colocados representantes da sociedade civil que atuam nos três segmentos: fundos rotativos solidários, cooperativismo de crédito solidário, bancos comunitários de desenvolvimento e representantes do poder público¹⁰. Esses não precisam ser conselheiros. Fica explícito que há um campo já dado e institucionalizado de discussão da política de economia solidária. Na próxima seção há uma explanação do modelo de Coalizão de Defesa e sua aplicação nos atores representantes do GT¹¹.

2. O MODELO DE ANÁLISE E AS FINANÇAS SOLIDÁRIAS NA BAHIA¹²

Nessa seção será apresentado o modelo de Coalizão de Defesa e sua aplicação na pesquisa realizada. O modelo de Sabatier e Jenkins (1988) trabalha com categorias consideradas fundamentais para compreender o processo de mudança numa dada área de política. Como se sabe, toda ação política implica um universo grande de instituições, leis, regulamentos e espaços de decisão que agindo em conjunto executam uma política pública. Nesse sentido é necessário explicar o que denominam de parâmetros relativamente estáveis do subsistema de política, ou seja, implica identificar os atributos básicos do problema da área, a distribuição de recursos, os valores e estrutura social e as regras constitucionais. No entanto, a fim de delimitar um campo para observação empírica, os autores indicam que o modelo deve deixar claro o subsistema da política a ser estudado. Este é caracterizado, na interpretação do modelo realizada por Sechi e Souza (2014), por conter uma dimensão funcional/substantiva e outra territorial, o que orienta a delimitar uma área da política pública

na Bahia - SRTE-BA. A representação da sociedade civil é composta de quatro empreendimentos de Economia Solidária; três entidades de assessoria e fomento, e um representante do Fórum Estadual de Economia Solidária. No total compõem o conselho 32 membros titulares e suplentes. Em 2016 houve pequenas mudanças na representação com a entrada de duas novas organizações em virtude da eleição realizada em 2015 foram nomeados conselheiros com ligação ao segmento de finanças solidárias modificando a composição dessa arena.
¹⁰ Os representantes do poder público são da Superintendência de Economia Solidária, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e a DESENBAHIA.

¹¹ Na pesquisa anterior há o detalhamento dos espaços de discussão da política pública que se inicia com o segmento de Fundos Rotativos Solidários através do Comitê Gestor dos Fundos, em 2011, e após o desenvolvimento de ações há mudança e a instituição do GT de finanças que é parte central deste estudo com foco apenas no *output* político consolidado.

¹² Para realização da pesquisa todos os atores do GT de finanças solidárias foram entrevistados e a análise foi realizada através da categorização sob a perspectiva do modelo de ACF utilizando o software ATLAS Ti.

a ser estudada e, conseqüentemente, circunscrevê-la geograficamente. No estudo proposto, o subsistema é a política de finanças solidárias no estado da Bahia.

Após delimitar o ambiente em que a política está alocada, é necessário analisar o comportamento dos atores a partir da atuação das coalizões, pois as coalizões estão buscando traduzir suas crenças em programas governamentais (...) a medida em que um programa específico incorpora as crenças de uma única coalizão é, no entanto, uma questão empírica e refletirá o poder relativo dessa coalizão dentro do subsistema (Sabatier, 1986, p. 40, tradução nossa). Nesse sentido, uma coalizão possui crenças que são tipificadas em *deep core beliefs* ou de *policy core beliefs*. A primeira, revela crenças ontológicas, ou seja, que acompanham o indivíduo desde o nascimento, tal qual direito à vida por exemplo. A segunda, expõe crenças do núcleo da política, ou seja, ideias de como determinada política deve ser. De modo geral, agregam atores que as compartilham formando uma coalizão. Contudo, poderemos identificar coalizões mais transitórias que permitem unir coalizões em torno de um compartilhamento de crenças momentâneas. Como as de núcleo da política. Mas, também, é possível indicar coalizões permanentes por compartilharem o conjunto de crenças de núcleo duro ao longo dos anos. Em todos os casos, pressupõe-se que a coalizão agirá coordenadamente ao longo do tempo, tentando imprimir suas crenças em uma dada política pública. O quadro seguinte, desenvolvido por Sabatier e Jenkins (1988) e revisado por Sabatier e Weible (2007), ilustra o modelo de análise utilizado.

Figura 01: Diagrama da visão da ACF revisado pelos autores Sabatier e Weible (2007, p. 202).

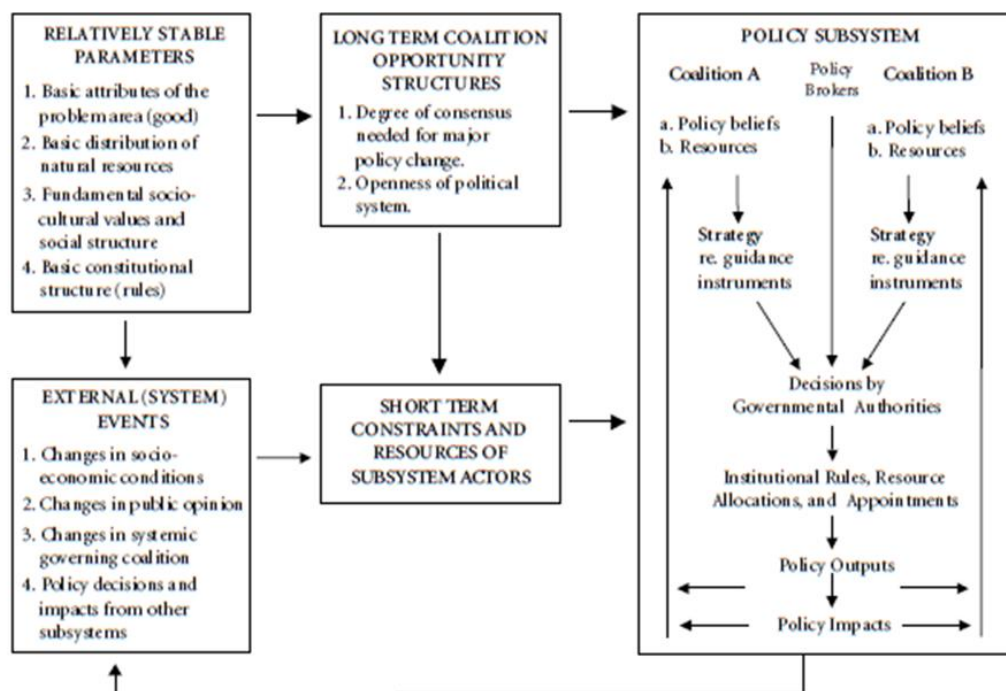


FIGURE 7.2 2005 Diagram of the Advocacy Coalition Framework

Fonte: Diagrama da visão da ACF revisado pelos autores Sabatier e Weible (2007, p. 202).

Para efeito desse artigo o modelo não será desenvolvido na sua totalidade como está na pesquisa original. A figura apresentada expõe a lógica do modelo que identifica os parâmetros relativamente estáveis de um problema em uma dada área, a estrutura de oportunidades de coalizão, o subsistema político onde as coalizões interagem a fim de obter saídas políticas para suas questões. Têm-se também identificação de recursos e constrangimentos aos atores que atuam na área e possíveis eventos externos que podem impactar no subsistema político, ou na relação dos atores que repercutem nos *outputs* da política. Apresenta, de forma simples, os aspectos que são observados na atuação de cada coalizão, como a identificação das crenças, estratégias e recursos que irão repercutir na interação dentro do subsistema político. Tal quadro permite depreender numa análise de política de *bottom-up* e expõe que:

Dentro do subsistema, o quadro baseia-se fortemente na abordagem de baixo para cima. Pressupõe, no entanto, que os atores podem ser agregados em uma série de coalizões de defesa - cada uma composta por políticos, funcionários de agências, líderes de grupos de interesse e intelectuais que compartilham um conjunto de

crenças normativas e causais sobre questões políticas fundamentais. Em cada momento específico, cada coalizão adota uma estratégia (s) que prevê uma ou mais mudanças nas instituições governamentais percebidas para promover seus objetivos políticos. (Sabatier, 1986, p.40, tradução nossa)

Na pesquisa tem-se a identificação de três coalizões permanentes e atuantes no âmbito do GT de finanças solidárias: a coalizão dos bancos comunitários de desenvolvimento, a coalizão dos fundos rotativos solidários e a coalizão do cooperativismo de crédito solidário, bem como coalizões transitórias, denominadas no estudo como coalizão pró-edital, coalizão pró-regulação e coalizão da informalidade. As coalizões transitórias expõe os pontos de articulação com indicações de saídas para a política pública pensada. Do ponto de vista dos conflitos, identificou-se três categorias: conflitos internos, conflitos de coalizão e conflitos de crença. Os conflitos de crença impõem dificuldades de saídas para política, no campo estudado. Na pesquisa original também foram mapeadas, nos discursos dos atores, informações sobre as mudanças socioeconômicas, mudanças no sistema de coalizão de governo e mudanças na opinião pública que repercutem de alguma forma nas saídas políticas pensadas. As categorias dos *outputs*, então, são: segundo piso Desenbahia (relacionada diretamente com aceitação de regulação), edital de finanças, sistema de finanças solidárias e integração das finanças solidárias. Para efeito deste artigo serão apresentadas as coalizões formadas a partir do compartilhamento de crenças e uma análise da saída política do edital de finanças. O quadro a seguir expõe com clareza as tipologias de coalizões identificadas¹³.

¹³ Quadro elaborado a partir da entrevista com os atores representantes dos segmentos no GT de finanças solidárias. Entrevistas realizadas nos anos 2015-16.

Quadro 02: Tipologias de crenças distribuídas por coalizões de defesa.

Tipologia da Coalizão	Tipologia da crença/definição da crença	Citação que confirma a tipologia
Coalizão FRS	Núcleo Duro/Não taxação de juros	<p>“ (...)o então ele devolve de forma voluntária porque tem interesse em contribuir com outro grupo. Então se a gente acessa o recurso do segundo piso da DESENBAHIA que a entidade ao acessar já começa a pagar um juro, necessariamente, a gente teria que repassar isso né pra os fundos rotativos, e não é essa a ideia. “</p> <p>“A verdade, nunca ficou muito claro para gente o que seria? Como ficaria o segundo piso da DESENBAHIA. O certo é que os FRS ele não... se inseriu um sistema como DESENBAHIA que empresta recursos de qualquer forma a um juro né...a gente virava mero atravessador financeiro. Isso foge completamente do sistema, da metodologia da economia solidária, que é uma coisa mais autogestionária que é o voluntarismo que não comporta a nosso ver a colocação de juros, de correções essa coisa...”</p>
Coalizão BCD	Núcleo duro/prestação de serviço financeiro diverso a indivíduos e grupos sem acesso a bancos formais	<p>“Bom, limites eu imagino que tenha, mas não há essa discussão clara de quais são esses limites, entendeu? De quais são esses limites, mas sim. E hoje isso já ocorre, vários bancos são OSCIPS no interesse de operar, vários bancos operam serviço de correspondente bancário é... ou estão buscando e se adequando pra poder operar esse serviço entendendo que as suas condições de viabilidade, de desenvolvimento, de fortalecimento vai se dar também por acesso a essa diversificação de serviços e operação de alguns serviços públicos né...entendendo que isso beneficia as comunidades onde eles atuam.”</p> <p>“Do ponto de vista dos bancos públicos, ou seja, a gente operar serviços dos bancos públicos em favor de comunidades, operar microcrédito, e vice versa, Entendeu?”</p> <p>“Essa condição de adequação ASCOMA, por exemplo, podia ser a âncora de operação do segundo piso pra todos porque já é OSCIP e cumpria as regras da DESENBAHIA, ou pressionar para uma flexibilização, uma alteração dessas regras. Mas não houve essa condição, o contexto assim... Não houve disposição pra isso. [inaudível] Nesse momento pra operar tem que submeter a essas regras e aí como também dentro do processo de organização da rede de bancos esse era um assunto ainda em amadurecimento e...Terminou não indo pra frente.”</p>
Cooperativa de crédito solidário	Núcleo duro/Prática de microcrédito	<p>“A ASCOOB hoje a gente tem uma diversidade de processos voltados para finanças e eu acho que um dos grandes destaques dentro do trabalho é o trabalho que a gente faz com as microfinanças. Com a inclusão, processo de inclusão financeira das pessoas, as primeiras operações de crédito, microsseguros, então eu acho que micropoupanças. Uma das grandes coisas que a ASCOOB desenvolve é nesse sentido. ”</p> <p>“Que a cooperativa consegue se sustentar através do capital social e do depósito em poupança. Então eu acho que o grande diferencial do cooperativismo para os outros dois segmentos é que eles não conseguem é essa parte que a cooperativa consegue captar dinheiro na praça e aí o banco e o fundo rotativo tem certa limitação, digamos nesse sentido, principalmente legal, pois a gente sabe o aperto que o banco central faz. ”</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise das entrevistas e documentos de cada segmento.

O quadro acima, apresenta a tentativa de sistematizar a argumentação conforme uma crença de núcleo profundo, identificada no discurso dos atores, mas também corroborada na trajetória de cada segmento¹⁴. Os debates ocorridos na arena decisória do GT de finanças solidárias evidenciaram as crenças ontológicas e permitiram pontuar limites concretos de negociação entre os segmentos. De outro modo, há também atores que representam o governo, os quais compartilham a crença orgânica de que ao Estado é vedado o repasse direto de recursos financeiros para modalidades de fundo rotativo solidário e de bancos comunitários. Do ponto de vista das crenças ontológicas, a convicção do Estado está embasada em normas bem definidas que guiam a política de acesso à deliberação do crédito no Brasil, evidenciando a atuação deste segmento como coloca Sabatier quando identifica os corretores de política, presente no trecho seguinte:

No subsistema, assume-se que os atores podem se agregar em um número de coalizões de defesa compostas por pessoas de várias organizações que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que muitas vezes agem em conjunto. Em qualquer momento específico, cada coalizão adota estratégia (s) que preveja uma ou mais inovações institucionais, que ao seu ver, melhorem seus objetivos políticos. Estratégias conflitantes de várias coalizões são normalmente mediadas por um terceiro grupo de atores aqui denominados de corretores de políticas, cuja principal preocupação é encontrar algum compromisso razoável que reduza conflitos intensos. O resultado final é um ou mais programas governamentais que por sua vez produzem resultados políticos ao nível operacional. (SABATIER, 1988, pg. 133)

Para efeito deste estudo, entende-se que os atores estatais, mesmo compartilhando algumas crenças, não exercem ação coordenada ao longo do tempo para serem apresentados como uma coalizão permanente. Como o modelo teórico aponta, haverá certamente uma categoria de atores _ aqui denominados agentes da política _ cuja preocupação dominante é manter o nível de conflito político dentro dos limites aceitáveis e chegar a uma solução ‘razoável’ para o problema” (Sabatier, 1988, p. 141) . Nessa categoria se encontram os atores governamentais estudados. Já as crenças ou preferências do núcleo político, são relativas a normas e são mais fáceis de negociar ao longo do tempo. Para Soares e Silva (2015, p.69), são crenças fundamentais de política e constituem a base para formação das coalizões.

Por outro lado, as crenças secundárias, ou aspectos secundários, são relativos às regras particulares e aplicações orçamentárias dentro de um programa específico (Sabatier e Weible 2007, p. 196). Podem, ainda, ser compreendidas como aspectos instrumentais, ou seja, o modo como fazer e como distribuir recursos (Soares e Alves 2015, p. 69). De modo

¹⁴ A trajetória está disposta na dissertação, não cabendo nesse artigo.

concreto, materializam-se no *output* político proposto à política pública em construção. Nesse estudo, foram identificados dois tipos de *outputs*: a formulação do edital específico para as finanças solidárias, e a operacionalização da linha de crédito do segundo piso oferecido pela Desenhahia. Como visto, o quadro teórico permite identificar inicialmente as crenças para, depois, circunscrever as coalizões, de modo a explicar a ação coordenada de cada uma delas e suas interações no processo de construção da política como aponta o quadro subsequente.

Quadro 03: Distribuição das coalizões de acordo às tipologias de crenças

	Tipo de Coalizão	Crenças do núcleo duro	Crenças do Núcleo da Política	Crenças secundárias
Coalizão Bancos Comunitários	Coalizão permanente	<ul style="list-style-type: none"> - Aos bancos comunitários de desenvolvimento cabem prestar serviços financeiros à população excluída do sistema financeiro tradicional; - Crédito liberado com prática de juros com possíveis sanções ao tomador do crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acesso a crédito como direito por parte da população pobre; -Necessidade de investimento estatal para democratização do crédito; 	<ul style="list-style-type: none"> - Editais para financiamento das experiências; - Financiamento via agências financeiras estatais suportando possíveis regulações.
Coalizão Cooperativa de Crédito Solidário	Coalizão permanente	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamento de crédito do público excluído do sistema financeiro tradicional com regime de juros e serviços mais especializados para seu público. - Crédito liberado com prática de juros, pois há condição de pagamento a taxas de juros menores. 	<ul style="list-style-type: none"> Acesso a crédito como direito por parte da população pobre; -Necessidade de investimento estatal para democratização do crédito; 	<ul style="list-style-type: none"> - Editais para financiamento das experiências; - Financiamento via agências financeiras estatais suportando possíveis regulações.
Coalizão Fundo Rotativo Solidário	Coalizão permanente	<ul style="list-style-type: none"> - Compete ao Estado o financiamento de crédito para população pobre; - Crédito liberado sem prática de juros com devolução voluntária. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acesso a crédito como direito por parte da população pobre;- Necessidade de investimento estatal para democratização do crédito;- Financiamento a fundo perdido 	<ul style="list-style-type: none"> -Editais para financiamento das experiências;- Criação de uma sistemática de financiamento de editais sem possibilidade de regulação.
Coalizão pró-Edital do GT de Finanças	Coalizão transitória		<ul style="list-style-type: none"> O Estado deve financiar experiências de finanças solidárias com recursos a fundo perdido; Os grupos devem construir um sistema de finanças solidárias com financiamento do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Edital público com distribuição de recursos para fomentar as finanças solidárias.

Coalizão da informalidade	Coalizão permanente	Não aceitação de regras que imponham mudanças na metodologia de FRS.	Qualquer política deverá respeitar a diversidade dos FRS.	Edital como um meio de financiamento ou um fundo público.
Coalizão pró-regulação	Coalizão transitória		Mostra interesse em saídas políticas que exijam algum tipo de normatização e encaram o crédito como um microcrédito.	Aceitam a linha do segundo piso da DESENBAHIA como uma alternativa à capitalização das organizações.

Fonte: Elaboração da autora a partir da pesquisa realizada.

Três coalizões representam momentos de discussão específicas do GT: a coalizão da informalidade, a coalizão da pró-regulação e a coalizão pró-edital. A primeira, composta unicamente pela coalizão dos representantes de fundos rotativos, corresponde a defesa incontestável de que não deve haver taxaço de juros na operacionalização de seus créditos, bem como normas as quais possam impactar suas práticas vigentes. Seus atores compreendem o conflito posto, e ainda assim, sinalizam que tais ações não serão admitidas pelo segmento, mesmo que isso signifique a retirada do processo de negociação com o poder público. A coalizão pró-edital é composta por todas as coalizões permanentes dispostas no quadro e o objetivo central foi a liberação de recursos públicos, no curto prazo, para as experiências de finanças. Por fim, a coalizão pró-regulação indica momentos em que as coalizões de bancos comunitários e cooperativas de crédito compartilham crenças do núcleo da política e conflitam com a coalizão da informalidade.

Percebe-se pelo quadro apresentado que as coalizões permanentes tem relação direta com crenças do núcleo duro, sendo mais difíceis de modificar. As convicções do núcleo duro, do núcleo da política e as secundárias que unem os grupos em coalizões e que tentam incidência política numa dada área. Foram identificadas e codificadas coalizões transitórias e permanentes, contudo a coalizão transitória denominada pró-edital foi a que alcançou êxito na concretização da saída política. Dois fatores culminam para tal fato, a experiência anterior dos atores governamentais, pois houve um edital específico para os Fundos Rotativos Solidários em 2011. Também foi importante a coalizão dos atores no processo, sem impedimentos de crenças limitantes para construção e aceitação dessa saída. Tendo em vista que outras saídas não avançaram e seus avanços dependem de negociações que envolvem alguma mobilidade nas crenças de núcleo duro apontadas aqui e identificadas na pesquisa mais aprofundada da dissertação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a complexidade da política em análise, é possível identificar a constituição do GT como uma arena de natureza distributiva, que reverbera numa arena regulatória. A leitura de Lowi (1961) expõe que um ambiente de dispersão de recursos, o qual de certa forma atende demandas típicas, tende a ter baixo conflito entre os atores, visto que as questões podem ser altamente desagregadas, constituindo uma arena distributiva. A distribuição de recursos nos segmentos de fundos rotativos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativas de crédito solidário descreve esse ambiente. O presente estudo indica que um avanço mais institucionalizado de ação política para as finanças solidárias demandará uma atuação no campo da regulação. E esse ponto tende a ser o limite na concretização de uma política pública que envolva todos os atores do campo estudado no caso baiano. Evidentemente a pesquisa mais ampla realizada expõe outras posições das coalizões mapeadas que indicam pontos confronto ou cooperação entre elas e o estudo aprofundado poderá apontar outros outputs políticos que atendam as especificidades do campo das finanças solidárias. Vale dizer que o edital discutido e elaborado no âmbito do GT de finanças foi publicado em maio de 2018.

BIBLIOGRAFIA

BARRETO. S. S. **Os Fundos Rotativos Solidários No Brasil: Uma Perspectiva a Partir do Mapeamento dos Fundos de 2011-2012.** In Boletim Mercado de Trabalho. IPEA. 2016.

BERTUCCI. A. A. SILVA. R.M. 20 Anos de Economia Popular e Solidária: Trajetória da Cáritas dos PAC's à EPS. Brasília, maio. 2003.

BITTENCOURT. Gilson A. **Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito rural: uma experiência de economia solidária entre agricultores familiares.** In. Singer. P. Souza. R. André (organizadores). Economia Solidária no Brasil. São Paulo. Editora Contexto. 2003. P. 193 -217.

BRAZ. J. O. B. NAKAGAWA. C.T NEIVA. A. C. MASCARENHAS. T.S. **Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária.** In. Banco Palmas 15 anos. NESOL- USP. P.105 – 178. 2013

CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS CENTRAIS DE CRÉDITO RURAL COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA. <http://www.confesol.com.br/paginas.php?id=1>. Acesso dia 25 e 26 de março de 2015.

FREY. Klaus. **Análise de Políticas Públicas: Algumas Reflexões Conceituais e Suas Implicações para Situação Brasileira**
In. <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>.

FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL. **Caderno 01: Fundos Solidários: Por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais.** Brasília. 2010.

LOWI, Theodore. **American business and public policy.** World Politics, Vol. 16, No. 4 (Jul., 1964), pp. 677-715.

SABATIER. Paul. A. **Toward Better Theories of the Policy process.** In. Political Science and Politics, Vol. 24, No. 2. Jun. 1991. P. 147-156.

SABATIER. Paul A. **An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein.** In. Policy Sciences, Vol. 21, No. 2/3, Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework (1988), pp. 129-168.

_____. **The Need for Better Theories.** In Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007. P. 03 -17.

_____. **Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis.** In. Journal of Public Policy, Vol. 6, No. 1 (Jan. - Mar., 1986), pp. 21-48. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3998354>

Sabatier e Weible _____ **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications.** In Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007. P. 189 -220

SILVA. S.P. **Economia Solidária e Finanças de Proximidade: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil.** TD 2270. IPEA. Rio de Janeiro, Janeiro de 2017

SILVA. Sandro Pereira. CARNEIRO. Leandro Marcondes. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos.** IPEA. Relatório de Pesquisa. 2016.

SOARES e SILVA. **Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa.** In. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição 05, 2015. p.64-76.

SOUZA, Luiz Ricardo de, & Secchi, Leonardo. (2014). **A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa.** Revista de Administração Pública, 48(4), 939-960. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-76121557>.

SOUZA e SECHI. **A política científica tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizão de defesa.** In. Revista Administração Pública, RJ, Jul/ago. 2014. P.939-959.

SISTEMA FUNDOS ROTATIVOS SOLIDÁRIOS. Disponível em: <http://sistema.fundossolidarios.org.br/>. Acesso agosto e novembro de 2014.

SITE. Banco Palmas. www.bancopalmas.org.br. Acesso dia 10 de junho de 2014.